ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL

I

La Doctrina de Monroe

POR

ALBERTO ULLOA

Profesor en la Universidad de Lima



Conferencia sustentada en la Universidad Mayor de San Marcos de Lima el 1°. de diciembre de 1923.



LIMA PERU

1 9 2 4

Casa Editora Sanmartí y Cía.

Señor Rector de la Universidad:

Señores:

Es fundamentalmente distinto el proceso de formación de las sociedades coloniales en la América Sajona y en la América Latina. En el Norte, la selección de los colonizadores quita a la conquista la brutalidad brillante de los arcabuceros. Puritanos que no domina la avidez de una pródiga aventura sino el ideal místico de salvar su fe, no cruzan el océano para fundar sobre la expoliación sociedades lujuriosas sino para establecer colonias agrícolas en que ellos mismos laboran una tierra parca. Al extender su dominio territorial no destruyen ni esclavizan sistemáticamente a las tribus sino negocian con ellos pactos que respetan sus derechos humanos. Lanzados a radicarse en regiones sin historia, no codician los tesoros de una civilización anterior, como en Méjico o en el Perú. Y cuando la suerte les devuelve su energía en bienestar, no regresan a gozarlo en la patria original distante, sino lo dedican a la ayuda del país que empieza a ser suyo. Lejos de la arrogancia heróica de quemar sus naves, esperan del horizonte con una resignación ascética la ayuda de Dios. Sobre tales virtudes individuales había de organizarse una sociedad austera, habituada a las libertades que la metrópoli liberal concedía por la mano de graves gobernadores, y apta para erigir sin conmociones un régimen institucional vigoroso.

En el Sur, el cuadro no es tan familiar que parece suspendido detrás de todos los lienzos coloniales. La dominación no persigue fundar prósperos establecimientos sino la explo-

el Príncipe de Orleans o el Príncipe de Luca; el Brasil heredaba el sistema portugués; y Bolívar, Bolívar mismo, que afirmaba en cálidas proclama su adhesión a la República, apoyaba buena parte de su contradicción al Protector en las conferencias de Guayaquil, en la razón fútil de la dificultad de formar noblezas sin raigambre ni fortuna, y, dejándose arrullar más tarde por la ambición de Páez, soñaba en el Imperio de los Andes, mientras hacía el ensayo de la Presidencia vitalicia.

La libertad de las colonias españolas y la consolidación de la forma republicana en América, que eran las condiciones necesarias a la satisfacción de las ambiciones legítimas de los Estados Unidos, no estaban, pues, obtenidas. Para fomentar su realización debían proceder con prudencia. Cualquier error, una precipitación cualquiera, podía envolverlos en inciertas aventuras. Cautelosos y vacilantes, realizaron entonces una doble tarea. Procuraron en San Petersburgo, en Londres, en París, que Europa presionara a España a hacer la paz con sus posesiones sublevadas y observaron localmente el vigor de los nuevos Estados. Múltiples documentos permiten seguir ambas gestiones. Ora son sus ministros en las cortes europeas que expresan discretamente "el interés de los Estados Unidos en la independencia de las colonias españolas" o que "los Estados Unidos no tomarían parte en ningún plan de mediación o intervención en las diferencias entre España y Sur América que tuviera otra base que la total independencia de las colonias". Ora son sus agentes en Buenos Aires o en Bogotá que informan sobre la condición de los rebeldes. Ora, por último, reciben representantes confidenciales de los gobiernos revolucionarios y después de escucharles les alientan. Pero ora también consideran riesgosa toda acción aislada que traduzca en un acto político su simpatía; el Congreso niega reiteradamente el nombramiento de misiones diplomáticas a Sur América y sólo en marzo de 1822 se produce el reconocimiento formal de las flamantes entidades libres.

La política de los Estados Unidos tenía una poderosa ayuda en Europa. Inglaterra, por motivos propios pero concurrentes, estaba interesada en la libertad americana, tanto que Canning pudo vanagloriarse más tarde, con cierta exageración enfática, de "haber dado la vida a un nuevo mundo para restablecer el equilibrio del antiguo" y que se ha visto siempre en sus sugestiones al ministro norte-americano en Londres, en 1823, uno de los orígenes inmediatos de la declaración presidencial.

Para obtener libertad de acción y justificar el reconocimiento de los nuevos Estados, Inglaterra pretendió en Madrid concesiones imposibles para su comercio de ultramar, obtuvo las seguridades que deseaba sobre la extensión de los derechos que podía dar a Francia la intervención restauradora en España, y, antes de eso, Wellington había hablado altivamente en el Congreso de Verona en favor de la sanción de los hechos consumados, provocando la negativa amenazante de la Santa Alianza.

El juego de la política europea estaba esclarecido. La Santa Alianza se mostraba, pues, propicia a la reconquista española y su poder, formidable aunque distante, podía ponerse a tal servicio; Inglaterra se exhibía resuelta a oponerse a la retroacción de los hechos y España no los reconocería voluntariamente. Pero germinaba otro peligro oscuro: la política inglesa sólo se fundaba en los vastos intereses marítimos del Imperio, ¿no conducirían ellos su ambición a pretender alguna de las posesiones insulares que aún conservaba España en las Antillas? o ¿una guerra europea no traería una acción sobre los Estados que España consideraba aún "de jure" bajo su soberanía? Cualquiera política tenía que contemplar este grave problema.

Estimados así el momento americano y el momento europeo, que habían de conducirlos a definir su posición ante ellos, otro factor importante tenía que ser considerado: el ambiente en los Estados Unidos mismos. En aquella situación estaba formado. Había sido la faena de un hombre grande: Enrique Clay. Profético y genial, hay en su oraciones una fe romántica en la libertad de la América española, una concepción audaz de la futura solidaridad del continente, una confianza generosa en la capacidad de las democracias latinas para el gobierno propio. No vacila en disculpar sus defectos y en atribuírlos, con justicia, al régimen colonial. Poco importa a su interés esencial que los nuevos Estados no adopten la forma republicana si es libre el espíritu de sus instituciones. Ante el utilitarismo naciente de su pueblo, el tribuno señala el horizonte del intercambio comercial. "Defensor de la independencia americana", desde 1816 agita a la Cámara de Representantes con una entusiasta tenacidad y diez años más tarde, Secretario de Estado, instruye liberalmente a la frustrada delegación al Congreso anfictiónico de Panamá.

Todos los elementos convergían, pues, para determinar la expresión de la política de los Estados Unidos. La ambición de Francia o de Inglaterra amenazando los despojos de la Espa-

ña exhausta; débiles los pueblos nuevos, sin concluir con los aguerridos restos del poder español; la Santa Alianza impulsando la reconquista antes que reconocer la constitución de Estados sobre la insurgencia; la agitación monárquica inextinta en la América española, aguzada por los intereses dinásticos de Europa ; la misma América revelando un sentido inicial de la solidaridad del continente; por fin, como una causa menor, Rusia, dueño de Alaska, arguyendo extrañas pretensiones sobre la costa norte del Pacífico, naturalmente situada en la zona de expansión de los Estados Unidos.

Provocando una acción inmediata, Canning propuso, en agosto de 1823, al ministro de los Estados Unidos en Londres, una declaración conjunta relativa a la independencia americana, manifestando que "raras veces había ocurrido en la historia del mundo una oportunidad en que un esfuerzo tan pequeño de dos pueblos amigos, pudiese producir tan inequívoco bien y prevenir tan grandes calamidades".

Al conocerse en Washington la proposición inglesa, era acogida con franca simpatía. "Mi propia impresión es que debemos unirnos al gobierno británico y hacer saber que nosotros consideramos una intromisión de los poderes europeos y especialmente una intromisión de ellos en las colonias como un ataque a nosotros mismos, presumiendo que si tienen éxito en él lo extenderán hasta nosotros", escribía el Presidente Monroe a Jefferson y a Madison, en octubre. E, impulsando la declaración, los patriarcas respondían: "Nuestra primera máxima fundamental—hablaba Jefferson—debe ser no intervenir en las cuestiones europeas; la segunda no sufrir jamás que Europa se mezcle en asuntos cisatlánticos". "Las protestas de amistad que ya han hecho los Estados Unidos a las colonias suramericanas,—agregaba Madison—obligan a hacer todos los esfuerzos posibles para anular el ataque contra ellas. Nuestra cooperación la debemos a nosotros mismos y al mundo en general".

Simultáneamente, en noviembre, el gabinete discutía con insistencia las proposiciones de Canning y se hacía fuerte en sus seguridades para oponerse al intento ruso de colonización en el Pacífico. Por fin, Adams, Secretario de Estado, formuló la substancia de la Declaración en un Memorandum para el Presidente que preparaba su Mensaje. "Los Estados Unidos y su gobierno—decía el Secretario—no pueden mirar con indiferencia la intervención de ninguna potencia europea, que no sea España, bien para restaurar su dominación sobre las colonias

emancipadas de América, bien para establecer gobiernos monárquicos en dichos países o para transferir a cualquiera otra potencia europea cualquiera de las posesiones que estuvieron sujetas o que lo estén a España, en el hemisferio americano".

Así, determinada por la política europea y por la inestabilidad institucional y militar sur-americana, reconfortada por la actitud de Inglaterra, urgida por el peligro de que los restos del imperio español cambiaran de dueño, al aliento de los padres de la libertad, arraigada por el verbo de Clay en el alma de la democracia y sobre la fórmula precisa del Secretario Adams, nació la Declaración trascendental que el Presidente Monroe expuso en su mensaje al Congreso el 2 de diciembre de 1823.

Sus términos son familiares, pero la solemnidad de la conmemoración secular hace ritual su lectura:

"Nos ha parecido propia la ocasión para afirmar como principio en el cual están comprometidos los derechos e intereses de los Estados Unidos, que los continentes americanos, "en virtud de la condición libre e independiente que han asumido y conservado, no deben considerarse en lo sucesivo como "campo de futura colonización por ninguna potencia europea.

"En las guerras de las potencias europeas y en asuntos "que les conciernen no hemos tomado nunca parte alguna ni "es nuestra política tomarla. Sólo cuando nuestros derechos "sean invadidos o estén seriamente amenazados nos sentiremos lesionados o haremos preparativos para defendernos. En "los sucesos de este hemisferio nos hallamos, por necesidad, "interesados más directamente y ello por motivos obvios para todo "observador ilustrado e imparcial.

"El sistema político de las potencias aliadas es, a este respecto, esencialmente distinto del de América. Esta diferencia "procede de la que existe en sus respectivos gobiernos; habiéndose consagrado toda nuestra nación a la defensa del nuestro, alcanzado a costa de tanta sangre y de tantos caudales, "mejorado gracias a la prudencia de nuestros más ilustrados "ciudadanos y bajo el cual gozamos de una felicidad sin ejemplo.

"De consiguiente, la franqueza y las relaciones de amistad "existentes entre los Estados Unidos y esas potencias nos obligan a declarar que consideramos peligrosa para nuestra paz "y seguridad toda tentativa por parte de ellas para extender "su sistema a una porción cualquiera de este hemisferio. No "nos hemos mezclado ni nos mezclaremos en los asuntos de

"las actuales colonias o dependencias europeas. Pero en cuanto "a los gobiernos que han declarado y sostenido su independen- "cia y que hemos reconocido después de madura considera- "ción y por justos motivos, no podríamos considerar sino como "manifestación de sentimientos hostiles contra los Estados Uni- "dos cualquier conato de una potencia europea con el objeto "de oprimirlos o de ejercer de algún modo influencia en sus "destinos.

"Es imposible que las potencias aliadas extiendan su sis- "tema político a parte alguna de los continentes americanos "sin poner en peligro nuestra paz y felicidad; ni puede nadie "creer que, si se les permite elegir libremente, lo adopten por su "propia voluntad nuestros hermanos del sur. Es por lo tanto "igualmente imposible que nosotros podamos contemplar con "indiferencia semejante interposición en ninguna forma".

Llenos de una arrogancia desproporcionada con su poder naciente, en una intuición gallarda del porvenir, lanzándose con vigorosa serenidad en la órbita de los grandes pueblos, los Estados Unidos dejaron oír así, por primera vez, ante una Europa soberbia y dominadora, la gran voz histórica que había de ser escuchada tantas veces después.

Un análisis ya vulgar separa las tres partes esenciales de la Declaración y las enuncia como principios. El principio de la no colonización en América, el de la no intervención de los Estados Unidos en las cuestiones europeas y el de la no intervención de los poderes europeos en las cuestiones institucionales americanas.

El principio de la no colonización es neto. La América española cuya libertad estaba ya reconocida por los Estados Unidos, debía continuar siendo libre. Sobre sus riquezas opulentas no caería la garra de los grandes poderes golosos que, desviados del nuevo continente, iniciarían más tarde el reparto del Africa primitiva.

El Presidente se refirió a la colonización porque era la forma entonces experimentada del dominio político. Estaba representada, por los antecedentes de los regímenes coloniales de Inglaterra y de España, como la ocupación del suelo, bajo una autoridad única, con una legislación dictada que tenía por objeto la explotación económica del territorio y la superioridad sobre los naturales. Este concepto difiere profundamente del concepto agrícola de la colonización por inmigrantes y del concepto de las esferas de influencia que es la forma contem-

poránea del coloniaje y que no tiene formalmente el carácter de dominio territorial sino de penetración pacífica mediante vinculaciones comerciales con los ocupantes del suelo.

El concepto del desinterés de los Estados Unidos en las cuestiones europeas es también neto en la Declaración. Expresiones claras contienen esta idea que constituye el compromiso necesario a la exigencia que se enuncia y el respeto a los consejos últimos de Washington cuyo espíritu preside magestuosamente hasta hoy la evolución de la democracia americana.

El concepto de la no intervención es mucho más complejo. En primer lugar se refería a los planes restauradores de la Santa Alianza cuyo poder, amparador de España, amenazaba, como ya lo hemos visto, a la América. Los antecedentes más notorios y las interpretaciones unánimes de la Declaración coinciden a este respecto.

Se refería, en segundo término, al sistema monárquico. Concluyente es para probarlo el Memorandum de Adams, principal base formal de la Declaración. Así lo corroboran además, las actividades realistas europeas y suramericanas de que ya hemos hablado. También lo acreditan las instrucciones que el mismo Adams impartió, meses antes, a los ministros en Colombia y el Plata. Decía al primero que los Estados Unidos deseaban el éxito de la Confederación Granadina, siempre que su objeto fuese "el de concertar un sistema general de representación popular en el gobierno"; y al segundo: "con respecto a Europa sólo existe un objeto en que pueden ser idénticos los intereses de las naciones suramericnas y los nuestros, cual es el de que todas se gobiernen por instituciones republicanas". Al representante en el Brasil imperial, no omitía indicarle "la anomalía de su forma política en la gran familia de los poderes americanos".

Trillado camino el de la interpretación original y auténtica de la Declaración sobre su texto. Carece de interés ilustrativo y político detenerse en él con mayor extensión.

Pero existe un aspecto de interés sugestivo en la memorable actitud. ¿Tuvo ella en mira los problemas futuros de la convivencia continental? Yo creo que sí. Para afirmarme en esta interpretación, que no se deduce del texto ni de los antecedentes europeos, concurren múltiples datos.

Antes de 1823, la América española dando los primeros pasos de su terco lirismo fraternal, había ya ofrecido a los Estados Unidos la idea de la unión americana. Cuando Miranda

en su bella cruzada por la libertad, requería a Hamilton, a Jefferson, a Adams, exponía sus planes de un organismo colectivo. Más limitado, el proyecto del Directorio chileno sólo comprendía a los Estados del Pacífico. Las instrucciones que recibiera en Buenos Aires San Martín, lo llevaron a auspiciar las concepciones de Monteagudo para un Congreso Central que, abandonadas por el primero en su noble apartamiento, recogiera después Bolívar para convocar el Congreso de Panamá. El Libertador, desde Angostura, escribía en 1818 a Puyrredón, Supremo Director del Plata, en términos metafóricos del "pacto americano".

Los proyectos del Sur no incluían a los Estados Unidos que no estaban vinculados a la campaña emancipadora, pero despertaban su interés vigilante y les sugerían su papel protector. Uniendo esta idea a la de su interés inmediato, Jefferson Presidente, piensa en la expansión hacia el Golfo de Méjico; bajo la administración de Madison se insinúa a los agentes confidenciales que los jefes insurrectos admitan la posibilidad de una representación ante el Congreso de los Estados Unidos y el intento de constituir una gran confederación americana. En la década que antecede a la Declaración de Monroe, las protestas de "interés en el destino de las colonias rebeldes" son numerosas y francas. Clay mismo no olvida en su entusiasmo por los nuevos Estados el porvenir que ofrecen a su patria, "cabeza natural del continente americano". "Está a nuestro alcance, exclama, crear un sistema del cual seríamos el centro y en el que toda la América actuara de concierto".

A partir de 1823, la Declaración de Monroe se va convirtiendo en una norma política, en una doctrina. Este hecho evidente tiene aspectos diversos. Es, en un sentido, la forma como ha sido aplicada a través de la historia; en otro, la manera como ha sido entendida en Europa y en la América latina; en un tercero, la genuina interpretación que ha recibido en los Estados Unidos; y, finalmente, cómo ha variado su contenido.

Minucioso y fatigante sería examinar cada caso de aplición histórica. La realidad de los hechos no ofrece ciertamente principios generales sino en cuanto se refiere a la oposición constante de los Estados Unidos a la apropiación por los poderes europeos del territorio americano. Toda la política relativa a la situación de Cuba, desde antes de la Declaración hasta 1898, a la de Yucatán en 1845, a la de Méjico en 1861; a la de

los Estados amenazados por la reconquista en 1864, a la del Río de la Plata en 1848, a la de Venezuela en 1895 y 1901, para no citar sino los casos principales, confirma una sólida decisión.

Mucho menos constante es la política de los Estados Unidos cuando interpreta el sentido de la no intervención europea. Para evadir una actitud comprometedora contra los avances de orgulloso desdén con que las potencias de Europa ofenden a los débiles Estados, el gobierno de Washington justifica unas veces su indiferencia en un escolasticismo jurídico: "se trata—dice—de una declaración presidencial que no obliga a los Estados Unidos mientras no reciba la sanción constitucional del Congreso". Clay quiere, sin éxito, arrancarla en 1824; pero él mismo se agita por los imprudentes avances de su ministro en Méjico, un año más tarde. Y cuando, en 1828, la República Argentina lucha con el Brasil al que ayuda el Portugal, también Clay encuentra que la guerra dista mucho de presentar el caso que el Mensaje se proponía y afirma que "no debe ser tenido como dando garantías o contrayendo obligaciones cuyo cumplimiento tuvieran derecho de exigir las naciones extranjeras".

Más tarde, Buchanam, Secretario de Estado bajo la Presidencia de Polk, define su política como la de "enseñar a las naciones meridionales de este continente un plan político común a todas las Américas". Durante este agitado período de la Presidencia de Polk, los hechos parecían conjurarse para poner a prueba la persistencia y la extensión de la Declaración de Monroe. No rehuyó el Presidente una clara actitud; fué, por el contrario, tan lejos en ella que hubiera podido enunciarse una avanzada "doctrina de Polk" sustituyéndose a la 1823.

"Los Estados Unidos—exclamó desde su primer mensaje anual—no pueden permitir sin protesta, la intervención europea, en cualquiera forma, en el continente americano". Frente a la agresión anglo-francesa contra la Argentina, obtuvo un espléndido reconocimiento de la Doctrina de Monroe, haciendo declarar a Lord Aberdeen que "las operaciones no tenían por objeto el engrandecimiento territorial"; instruyó a su comisionado especial para "que prestara su apoyo moral a la Argentina en la lucha contra la influencia extranjera", determinando con éstos y otros actos similares, la suspensión del bloqueo injurioso. En 1846, garantizaba a Colombia, por un tratado, la integridad de su soberanía sobre el itsmo de Panamá. En 1847, con motivo de los intentos del General Flores, aseguraba al Ge-

neral Castilla que "su simpatía estaba del lado del Ecuador y de las repúblicas amenazadas, como siempre que se atentaba contra la independencia de cualquiera de las naciones del continente".

Pero el Presidente Polk no detiene allí su política rotunda. El Yucatán convulso e impotente se ofrece a la protección extranjera. "No podemos consentir la transferencia", proclama. Es decir, que el principio de la no colonización cubre también la hipótesis de la adhesión voluntaria. A Europa no sólo le está desde entonces prohibido tomar tierras de América, le está también prohibido recibirlas de sus propios soberanos. La notificación es,sin embargo, únicamente para impedir la acción europea; ella no se opone a la acción de los Estados Unidos. "Si alguna porción de los pueblos americanos constituyéndose en estado independiente propone unirse a nuestra confederación —dice el Presidente—ésta es una cuestión que a ella y a nosotros nos toca considerar, sin intervención de extraños". Y se produce la anexión de Tejas.

En este mismo período realizan los Estados Unidos la delimitación del Oregón y dan el paso más grande y extenso de su expansión. Como consecuencia de la guerra de Méjico, conquistan la California y reafirman la anexión de Tejas. En la marcha hacia el Oeste que caracteriza la primera centuria de su evolución, se instalan en la costa del Pacífico y adquieren desde ella una gran opción al porvenir.

No se detiene ya la repentina eclosión de un imperialismo alarmante. Polk también quisiera la compra de Cuba y su gobierno habla a las cancillerías latinas un dudoso lenguaje de consejo. "La libertad no puede existir sin el orden", instruye a su ministro en Bolivia; y pregunta a la América Central: "¿qué podrán hacer los Estados Unidos para resistir una intervención mientras las repúblicas hispano-americanas continúen debilitándose en guerras intestinas y divisiones políticas y se inutilicen para protegerse a sí mismas?

Como una consecuencia clara de la política imperial de Polk, hubo de producirse una viva agitación para que los Estados Unidos rompieran su tradición solitaria y se interesaran en los destinos europeos. Proyecto de acuerdo con Inglaterra para una política común en el Extremo Oriente o para el lírico propósito de Kosciusko en beneficio de los pueblos oprimidos. Protesta contra la política interna de Rusia, fundada en que "no podían permanecer impasibles ante los actos de in-

justicia y opresión, sin que importaran el lugar ni la época en que se cometieran". Franca simpatía por la rebelión efímera de Hungría. Mal grado notorio para reconocer la restauración napoleónica. Proyectos o deseos, ninguno llegó a ser una norma de conducta, pero revelan, sin duda, las primeras expresiones de la conciencia nacional sobre la imposibilidad del aislamiento.

Desde la ribera del Pacífico empezaría poco después a ofrecerse un nuevo horizonte. Comenzaron a ser codiciables posiciones insulares como el Hawai y la vieja aspiración del canal transoceánico pasó a ser una aspiración de los Estados Unidos. Para asegurar el libre uso de la vía futura, si ella no podía ser construída sin la ayuda europea, se olvidó la doctrina de Monroe y se reconoció a Inglaterra una intervención notoria en tan grave cuestión territorial americana. Abandono de los principios tradicionales, se ha dicho muchas veces. Sabia política en verdad, que se adaptaba a realidades invencibles. Inglaterra era entonces, en mayor desproporción que nunca, el primer poder marítimo del mundo; su previsión agresiva vería en la obra del canal un nuevo camino de la India que asegurar a su dominio que los Estados Unidos no podían equilibrar. Colocándose en igualdad de derechos y aspiraciones con ella, adquirían un rango superior a su fuerza. Ya llegaría la hora, cincuenta años más tarde, cuando la campaña triunfadora de España los hiciera gran potencia, de posponer a Inglaterra, de aprovechar los despojos de la imprevisora Compañía Francesa y de adquirir junto con el canal una zona terrestre que lo protegiera. La diplomacia de Clayton abría el camino por el que Roosevelt entraría sin vacilaciones después.

Sobre los menudos sucesos de un largo período, se destacan, después, vecinas, dos grandes tragedias de la vida americana: la guerra de Secesión que puso en peligro la unidad de la federación y la invasión francesa de Méjico que constituyó, a base de circunstancias que maniataban a los Estados Unidos, la más dura crisis de la Doctrina de Monroe. Leales a ella, en medio de su desgarramiento, mantuvieron su protesta, en la voz que su propia fortaleza les iba permitiendo, y, cuando alcanzaron la pacificación interna, intensificaron su acción al punto de que Francia abandonara en Méjico junto con el prestigio del Segundo Imperio al inmolado monarca de Querétaro.

Al mediar poco después en la guerra del Paraguay, no lo hacen invocando función continental sino en moderadas suges-

tiones: "Los Estados Unidos creen—dicen—que todas las Repúblicas sufren las consecuencias de las guerras que o son innecesarias o irracionales al principio, o se prolongan sin necesidad ni razón".

Nuestra desventurada guerra del Pacífico da una oportunidad a los Estados Unidos para eliminar—talvez adversamente para nosotros—la interposición amistosa de Europa. Ampliando la aplicación de la doctrina, rehuyen procedimientos diplomáticos usuales. "Los Estados Unidos declinan entrar en negociaciones con las potencias europeas para ejercer una intervención común en las cuestiones de Chile y el Perú", contestó el Secretario de Estado y continuó su gestión solitaria y estéril. Al interponer su influencia infecunda, en aquel conflicto, al eliminar la mediación francesa, los Estados Unidos mantuvieron una esperanza que fué nosciva al espíritu nacional y carecieron, no de una energía que ciertamente no tuvieron el derecho de usar, pero sí de una firme continuidad directriz.

Actos diversos parecieron revelar en el último cuarto del siglo XIX un abandono de la Doctrina de Monroe, hasta que la intervención del Presidente Cleveland en el conflicto anglo-venezolano le dió una vitalidad nueva. Los Estados Unidos no admitirían tampoco que en razón de arreglos fronterizos se extendiera parcialmente el dominio territorial de las colonias que Europa mantenía secularmente en América, como la Guayana.

Tras de una extensa experimentación que hemos procurado reflejar en aspectos someros, la Doctrina de Monroe llega a los dinteles del siglo XX, bien distinta por cierto de las declaraciones de 1823. Desaparecidas las causas que le dieron origen, en marcha otras direcciones políticas, los años posteriores aprovechan su fuerza tradicional para darle interpretaciones cada vez más amplias. En tal momento conviene detenerse para marcar su verdadero sentido.

Europa y la América latina han errado al juzgarla. Se ha empecinado Europa, por labios de sus publicistas, en considerar la Doctrina como agena al Derecho Internacional, aplicándole los criterios que presiden la generación de las reglas internacionales y a que la Declaración no estuvo ciertamente sujeta, porque no fué nunca objeto de negociación ni de convenio, ni de adhesión expresa. Notorio error a que ha sido conducido el pensamiento europeo por el afán crítico de la teorizantes. Un principio está incorporado al Derecho Internacional en cuanto cons-

tituye una norma de relaciones entre los pueblos. ¿Puede negarse a la Doctrina de Monroe esta condición?

Los Estados europeos que la discuten en el terreno de los valores legales son los mismos que después de detener ante la audaz proclama la mano de la Santa Alianza, no han dejado, en cada crisis de sus relaciones con la América latina, de llevar a Washington la protesta de su desinterés territorial en nuestro continente; los mismos que cambiaron muchas veces el rumbo agresivo de sus naves al ver surgir frente a ellas, sobre la costa americana, el grave espectro de Monroe; los mismos que después de calificar con la suficiencia desdeñosa de Bismarck como "una impertinencia internacional" las palabras históricas, han quebrado complacientes la unidad jurídica del mundo reconociendo la Doctrina, con manifiesto error, en el Pacto de la Liga de las Naciones como una "inteligencia regional".

También ha vivido en error persistente la América latina. Ella ha creído, en los azoramientos de su debilidad, que la Doctrina de Monroe, que cubrió sin duda su independencia, constituía una obligación asumida por los Estados Unidos para defenderla de las agresiones a que su actuación inestable daba objeto y para contener la altanería con que se le hablaba. Ella ha creído, también, generalmente, que, como una obligación correlativa de su parte, debía contribuir a un sistema de aislamiento continental en beneficio de la autoridad política de los Estados Unidos; adherir, sin convicción ni sentimiento, a los ensayos de una organización panamericana; contrariar la atracción de su simpatía espiritual por Europa o desconocer su vocación étnica, para merecer los beneficios de una intangible soberanía.

Si se ha equivocado Europa por defecto, cuando le ha negado el valor de una norma del Derecho Internacional y por exceso cuando la ha consagrado como una "inteligencia" continental. Si se equivoca la América latina cuando la estima como protección de sus nacionalidades contra todo ataque injusto. ¿Cuál es entonces el verdadero y constante sentido de la Doctrina de Monroe?

No puede negarse que las razones inmediatas que provocaron el mensaje de 1823 han desaparecido. Pero tampoco hay duda de que tuvo el carácter de una dirección persistente de la política de los Estados Unidos que sustituyendo su contenido por el curso de la Historia, fuera base de su trayectoria política en ella. Jefferson la presagiaba como "brújula que señala

el rumbo que han de seguir a través del océano del tiempo". "Fundamento de la República" acaba de llamarla el Presidente Harding. De uno a otro estadista es uniforme la literatura política norte-americana en considerarla como elemento primo de la existencia nacional. Pero para serlo debía apoyarse en un concepto más permanente que las circunstancias ocasionales de 1823. Así es efectivamente. Ella se asienta en el "derecho de conservación" de los Estados Unidos; expresa la condición esencial de su seguridad; constituye una de las características de su soberanía. Es la forma excepcional que los hechos impusieron a la afirmación de un derecho común a todos los Estados: el de la vida. La de los Estados Unidos para desenvolverse en la Historia necesitaba de situaciones especiales derivadas de su posición geográfica, de la forma en que se constituyeron los nuevos Estados de la América latina, de las amenazas que los inquietaban, de las particularidades de su sistema político. Aun cuando estas razones hayan desaparecido, el fundamento primordial subsiste: la conservación de los Estados Unidos. Por eso mantienen la Doctrina.

Por eso también ella adopta expresiones y contenidos diversos. Dos hechos han contribuído primordialmente a este resultado: la vigorización de buen número de Estados de la América latina que les da aptitud de desenvolverse sin temores; la apertura del Canal de Panamá que dilata la línea geográfica de seguridad de las Estados Unidos y que establece una zona en cierto modo necesaria a su preservación y en que han de desarrollar una política de proximidad territorial. Claramente lo acaba de proclamar el Secretario de Estado: "Respecto de la región del Caribe, ha dicho, si no poseyéramos una doctrina la habríamos creado". Y otro hombre eminente y sereno, el senador Root, afirma que "la Doctrina de Monroe descansa en el derecho de todo Estado soberano a protegerse a sí mismo, impidiendo un estado de cosas en el cual sería demasiado tarde para protegerse; y, desde luego, cada Estado soberano ha de juzgar por sí mismo cuándo es que un acto amenazante crea semejante situación".

Peligroso fundamento sin duda. El derecho de conservación ha sido la fórmula de grandes arbitrariedades en la Historia. Toda la fuerza de su invocación no reside, por lo tanto, sino en la sinceridad con que sea aplicado.

Aquella genuina interpretación que se da en los Estados Undos a la Doctrina de Monroe, contradice la fórmula del

Pacto de la Liga de las Naciones en virtud del que resulta una "inteligencia regional". No lo es ciertamente. Ella carece de la bilateralidad necesaria a constituir una inteligencia o un acuerdo americano; la conservación da atribuciones pero no impone deberes a un Estado; no concede, en consecuencia,—todas las terpretaciones de los estadistas norte-americanos lo ratifican—ningún derecho a la América latina. ¿Cómo podría entonces exigírsele obligaciones derivadas de un acto unilateral de los Estados Unidos?

No nos debemos, por causa de la Declaración, prestaciones recíprocas; es una tradición augusta que creó una situación que nos beneficiaba pero en la que no fuimos parte; es, desde otro punto de vista, cada vez más, una política distinta de la ya lejana comunidad de los ideales de la libertad.

Pero no pretendamos una interpretación estricta del Derecho en una época en que las fórmulas jurídicas son modificadas sin cesar. En el fondo de las relaciones de todos los pueblos existen imperativas obligaciones humanas y los pueblos grandes como los Estados Unidos tienen una inmensa función civilizadora que la Historia analiza y sanciona. Estamos frente a una civilización que abandona sus dogmas y crea un orden nuevo; civilización en crisis que impone comunes preocupaciones para el porvenir, que están por encima de todas las directivas políticas y que por sobre aislamientos circunstanciales une a los continentes en una suprema aspiración humana.

Vivimos una era de formidables relatividades. Tanto, que al hacer esta conmemoración de la Doctrina de Monroe y establecer, sin duda histórica, que desaparecieron las causas inmediatas que la motivaron, no podemos pasar inadvertido que en el mundo peligra nuevamente el dogma democrático que fué alma de la célebre actitud.

En Europa el Derecho Político constituye históricamente una concesión de la autoridad al pueblo. Liberalmente otorgada o impuesta por las revoluciones, fué siempre el poder absoluto que se desposeyó de sus derechos tradicionales en beneficio del pueblo. El gobierno antecedió a la libertad. En América, por el contrario, la libertad fué anterior al gobierno; el Derecho Político representa una creación de la voluntad popular delegando, en servicio del orden, facultades esenciales en los poderes del Estado. La razón de esta diferencia fundamental de sistemas brota fácilmente de la manera como se constituyeron los Estados. Allá, por una superposición de la

fuerza: tribu, raza, ciudad o dominador afortunado. Acá, por la insurgencia que canceló un período de sujeción para crear una era de libertad.

Hoy como en 1823, quisiera nuestra persistente libertad espritual que no se extendiera a la América el sistema político europeo. Reaccionarios audaces detienen en grandes pueblos la quiebra de ineptas instituciones y el estallido de otras formas de libertad igualitaria y de justicia distributiva. En visitas fastuosas, se finje una nueva Santa Alianza del poder personal. Frente a ella no necesitamos una solemne declaración, pero sí que la América relea su evangelio democrático y no sienta la necesidad simbólica de vestir camisas negras ni se estremezca con toques de somatenes.

Señor Rector de la Universidad:

Después de aquellos días serviles en que la Universidad recibía sin gracia y con pedantería al Virrey, esta tribuna tiene una tradición libre a la que nadie en nuestro claustro se atrevería a faltar. Ella pone en mis palabras una sinceridad sin repliegues al decir mi pensamiento.

No participo totalmente, ya lo he dicho en otro oportunidad en esta sala, de la fatídica alarma de quienes créen que con la política de la Doctrina de Monroe la América latina cubre su soberanía del lado en que no peligra para desguarnecerla del peligro nuevo. Tengo una fe fervorosa en los destinos armónicos del continente sobre la base de un derecho igual y de una proxima justicia reparadora.

Me parece imposible encontrar una forma más altiva de expresar cual es, frente a todas las discusiones sobre el porvenir continental, el ideal de estos pueblos libres en sus relaciones con los Estados Unidos, que estas frases evangélicas del fundador de la libertad americana: Jorge Washington:

"Digno será—dijo—de una nación libre, ilustrada y llamada a ser grande, el ofrecer a la humanidad el magnánimo y novísimo ejemplo de un pueblo guiado siempre por una justicia y benevolencia elevadas".

Hablando ese lenguaje no sólo responderán los sajones a la voz conductora de Monroe, sino que expresaremos nosotros, los latinos, la gratitud que la América le debe como protector de su independencia.

Pero algo más debe la América al pasado espiritual de su emancipación. En ésta, sobre la unión transitoria de las armas suramericanas, flotó en todo el continente una vasta ideología formada en las pródigas fuentes del pensamiento liberal. Hoy no podemos contestar afirmativamente la interrogación profunda de Hannoteaux: "¿Existe una mentalidad americana?"

Mientras no la formemos, este lírico panamericanismo de los Congresos no tendrá el único fundamento perdurable de una unidad continental. El pangermanismo tuvo un sentido de expansión imperialista que no cabe en una unión de la América pacífica. El paneslavismo, un ideal místico y libertador que aquí no tiene causas. El paniberismo se funda en una evidente afinidad de la sangre que las dos Américas no pueden lograr. ¿No sería un ideal intelectual el verdadero carácter de ese panamericanismo que predican con porfía los Estados Unidos y al que la América nuestra no responde sino verbalmente hasta hoy? El nos llevaría también, lejos de los debates exacerbadores de las hegemonías, a un campo propicio a la recíproca compresión.

Pero para ésta como para cualquier forma de la unión americana, yo no puedo ocultar, que las generaciones todas del Perú actual sienten que es imposible la fraternidad del continente mientras subsistan en el suelo que Monroe quiso libre, injusticias sangrientas que reparar y pueblos sujetos, como en las provincias nuestras, a una opresión más dolorosa que aquella que elevó hace un siglo su gran voz aquilina.

Si no lo afirmáramos en todas las oportunidades, habríamos renegado de la patria misma y mereceríamos sufrir en la Historia, como nación, aquel castigo trágico del hombre errante que, en la leyenda de Everett Hale, se hundió un día en el mar sin el beso maternal de su bandera.



83843